
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso de apelación nº 58/2011. Sentencia de 10/04/2013

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPROPIACIÓN. Mº FOMENTO TERRENOS DESTINADOS A SISTEMAS GENERALES VIARIOS.

Adscripción de los anteriores terrenos como Sistemas Generales a Sectores. Improcedencia. Facultad de la Administración para optar por forma de adquisición y Plan Parcial no aprobado definitivamente. Ocupación directa. Imposición dada la escasez de unidades de ejecución excedentarias. Cesión obligatoria. Improcedencia dada su categorización de Sistema General.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Eugenio Ángel Esteras Iguácel

MAGISTRADOS

D. Fernando García Mata

D. Juan Carnicero Fernández (*Ponente*)

Zaragoza, a 10 de abril de 2013.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Segunda, el recurso de apelación interpuesto por A.S.L., representado por el Procurador de los Tribunales D. C. y asistido por el letrado D. J., contra la sentencia de 10 de enero de 2011, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cinco de Zaragoza, recaída en el Procedimiento 209/10, en el que es parte apelada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dª S. y asistido por la letrada Dª M.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cinco de Zaragoza, dictó la sentencia que aquí se apela 10 de enero de 2011, por la que se desestimaba el recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Notificada dicha resolución a las partes, por la parte recurrente se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, dándose traslado a la parte adversa para que formulara oposición, presentándose el correspondiente escrito de oposición y siendo posteriormente remitidas las actuaciones, con emplazamiento de las partes, a esta Sala.

TERCERO.- Turnado a esta Sección 2ª el recurso, formado el correspondiente rollo y comparecidas tanto la parte apelante como apelada, se admitió a trámite el recurso, señalándose para votación y fallo del mismo el día 3 de abril de 2013, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye objeto de este recurso de apelación la determinación de si es ajustada a derecho la sentencia en cuanto desestima el recurso interpuesto.

La sentencia, en síntesis, establece la procedencia de la expropiación forzosa de las fincas, dada la imposibilidad de producirse la adscripción en una unidad de ejecución al no haberse aprobado el Plan Parcial, como tampoco sería viable la ocupación directa, dada a carencia de unidades de ejecución excedentarias. A ello, hay que añadir, al amparo del art. 107 de la Ley Urbanística de Aragón 5/1999, de 25 de marzo, el carácter discrecional que tiene el Ayuntamiento en su elección de la expropiación forzosa como método de obtención de terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales fuera del suelo urbano consolidado. En ningún caso considera infringido el principio de confianza legítima reconocido en el art. 3 de la Ley 30/1992.

SEGUNDO.- En primer lugar conviene precisar a situación fáctica del presente recurso. Se inició un expediente expropiatorio por la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón, perteneciente al Ministerio de Fomento, denominado “Autovía A-2. Ronda Norte de Zaragoza. Construcción del Tercer Carril y Mejora del Enlace. Tramo: Enlace con la Z-40. Enlace de Malpica PPKK 313 a 331” en el que se afectaron superficies de titularidad de la parte actora, que estaban destinadas a Sistemas Generales pertenecientes al Sector 61/1 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. La recurrente, solicitó en alegaciones a las Actas Previas de Ocupación la sustitución de dicho procedimiento expropiatorio por su adscripción en cuanto a los terrenos que disponen de la condición de sistemas generales, y su liberación en cuanto a los terrenos insertos en el suelo urbanizable del sector 61/1 del PGOU de Zaragoza. El Ministerio de Fomento, solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza, dada su competencia urbanística en el presente caso, un informe sobre la viabilidad de dicha sustitución. Así, con fecha de 8 de noviembre de 2007, el Ayuntamiento informó en términos negativos sobre las alegaciones de la mercantil, dando lugar a la interposición del correspondiente recurso potestativo de reposición, siendo desestimatorio con fecha de 11 de marzo de 2010, Así pues, conviene recalcar que el objeto del recurso se centraba en la denegación de la sustitución del procedimiento de obtención de los terrenos destinados a sistemas generales, y no en el propio expediente expropiatorio.

TERCERO.- Alega en primer lugar la apelante que la sentencia de instancia no hace mención a la distinción de terrenos, unos destinados a sistemas generales para los que se solicita su cesión o en su caso la ocupación directa de los mismos, y otros insertos dentro del Sector 61/1 para los que se pretende su liberación, con fundamento en el art. 133 de la Ley Urbanística de Aragón (LUA). Como afirma el Ayuntamiento de Zaragoza y, a la luz del prolijo Informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación de 13 de septiembre de 2007, las parcelas 5 (1.245 m²) y 7 (689 m²) están también calificadas como Sistemas Generales, siéndoles por tanto de aplicación el art. 107 de la LUA. La solución por tanto será la misma para todos los terrenos objeto del presente recurso.

CUARTO.- El art. 107 de la LUA establece que *“Los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales fuera del suelo urbano consolidado se obtendrán:*

a) Mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción en una unidad de ejecución, cuando ello sea posible.

b) Cuando la modalidad anterior no fuera practicable, mediante ocupación directa, asignando aprovechamientos subjetivos en unidades de ejecución excedentarias. En tal caso si las compensaciones no se realizan en el ámbito de un sector o del suelo urbanizable delimitado, el valor de los terrenos y de los aprovechamientos se fijará pericialmente, conforme a los criterios de valoración aplicables.

c) Cuando las modalidades anteriores no resultaren posibles o convenientes, mediante expropiación forzosa”.

Como certeramente recoge la Sentencia apelada, puede llegarse a la vía de la expropiación bien por la imposibilidad de la cesión y ocupación, bien por la discrecionalidad que tiene la Administración en este punto.-

Sobre -la imposibilidad de la cesión obligatoria de terrenos, ésta se debe a que, según lo contemplado en los arts. 45 d) y 96.3 de la LUA, la adscripción de sistemas generales se produce con la aprobación del Plan Parcial. Dada la falta de aprobación del mismo no se habría producido la efectiva adscripción de los terrenos, siendo por ello inviable la cesión de las parcelas. El antes mencionado informe del Ayuntamiento de Zaragoza de 13 de septiembre de 2007,-es nítido en este asunto al señalar que “si no está aprobado definitivamente un plan con capacidad legal para ello que adscriba a una unidad de ejecución del sector el sistema general en cuestión, cabe, como primera opción -y en ocasiones única-, que el Ministerio de Fomento expropie de acuerdo con sus competencias. En tal caso, cuando, más adelante, se apruebe el plan, su unidad o unidades de ejecución podrán incluir otros sistemas

generales ordenados por el plan general y pendientes de obtención, de acuerdo con el criterio general de que estos suelos sólo se incluyen en la gestión a efectos de su adquisición por el municipio” y concluye “debe advertirse que a fecha de hoy no ha recaído sobre el proyecto ningún tipo de aprobación, como bien apunta el Jefe de Servicio de Administración de Suelo y Vivienda en el informe de 25 de mayo de 2007 con que se acompaña el pase del expediente. Por tanto, de momento no se ha verificado formalmente una adscripción de sistemas generales, y ni tan siquiera la delimitación del sector, que en suelo urbanizable no delimitado se produce con la aprobación del plan parcial y no con la del convenio previo, como manifiestan los interesados en su escrito de alegaciones”.

En cuanto a la ocupación directa, tampoco sería posible dada la escasez de unidades de ejecución excedentarias a las que tendría derecho el interesado en el futuro. A este respecto, el Informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación dice que “de acuerdo con la legislación urbanística vigente, cabría también en principio, la ocupación directa, accediendo el Ayuntamiento al suelo a cambio de reconocer a su titular el derecho a integrarse en el futuro en una unidad de ejecución excedentaria. Pero, aparte de que no tendría demasiado sentido que el Ayuntamiento se inmiscuyera en un trámite expropiatorio en curso promovido por otra Administración, para obtener el suelo, el concepto de unidad urbanística excedentaria está muy restringido por el Plan General vigente en Zaragoza. En efecto, en suelo urbano no consolidado y en urbanizable no delimitado, el aprovechamiento subjetivo es siempre el 90% (o en su caso el 100%) del medio del propio sector, lo que excluye la posibilidad de sectores excedentarios; sólo puede haber unidades de ejecución excedentarias cuando se parta un sector en dos o más unidades, pero en este caso el exceso de una compensa el defecto del resto”.

Así las cosas, al no ser posibles la cesión obligatoria ni la ocupación directa, procedería la expropiación forzosa como medio de obtención de los terrenos destinados a sistemas generales.

QUINTO.- El propio art. 107 de la LUA se refiere a la conveniencia de la expropiación forzosa, es decir, supone una potestad discrecional de la Administración que no fue negada por la apelante ni en el recurso contencioso-administrativo ni en el presente recurso de apelación. No obstante, alega el uso abusivo de dicha potestad, al quebrar Principios Generales del Derecho que la Administración debe respetar, a la luz entre otros del art. 103 de la Constitución. Así en concreto, estima vulnerado el principio de confianza legítima reconocido en el art. 3 de la Ley 30/1992. Para ello sostiene que el hecho de ser señalados los terrenos en el PGOU como sistemas generales; haber suscrito un convenio urbanístico con el Ayuntamiento y encontrarse en tramitación el Plan Parcial, han generado en la mercantil unas expectativas razonables de obtener de la Administración la conducta por él solicitada.

Como se desprende -entre otras- de la sentencia de 6 de julio de 2012 del Tribunal Supremo “la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento”. Sin embargo, en el presente caso, no consideramos vulnerado dicho principio. La también sentencia del Alto Tribunal de 24 de marzo de 2003 se refiere al “deber de coherencia del comportamiento de la Administración”. Es evidente, tal y como hemos expuesto, que la actuación del Ayuntamiento no sólo es ajustada a Derecho sino también coherente con lo expuesto en el art. 107 de la LUA, dada la imposibilidad de emplear los métodos de cesión obligatoria y de ocupación directa.

Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2012 requiere que las expectativas del administrado sean racionales y fundadas. Si la mercantil afirma ser consciente de la dicción literal del art. 107 de la LUA y de cuál era el

régimen urbanístico vigente al tiempo de los autos, dada la su vez la elevada discrecionalidad de la materia, como ya afirmaba la sentencia de instancia, carece del mínimo fundamento su pretensión, y sí por el contrario intenta hacer primar un interés particular sobre los generales, si nos atenemos a la valoración del suelo pretendida por la apelante.

SEXTO.- En efecto, aduce que el Ministerio de Fomento adquirirá gratuitamente los terrenos, pero también es cierto que será mucho más lucrativo el otorgamiento de los aprovechamientos urbanísticos a la mercantil que la obtención del preceptivo justiprecio. No obstante, y como ya hemos mencionado en el Fundamento 2º de la presente sentencia, la valoración de los terrenos será objeto de debate en el correspondiente expediente expropiatorio de los mismos, y no en el presente recurso cuyo objeto se circunscribe únicamente a la posibilidad de sustitución del procedimiento expropiatorio, por la cesión obligatoria u ocupación directa contempladas en el art. 107 de la LUA.

SÉPTIMO.- Lo hasta aquí razonado, conduce a la desestimación del recurso interpuesto lo que determina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de costas a la parte apelante.

FALLAMOS

PRIMERO.- Desestimamos el recurso de apelación interpuesto A.S.L., contra la sentencia 10 de enero de 2011, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cinco de Zaragoza.

SEGUNDO.- Imponemos las costas a la parte apelante.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Señores anotados al margen.